

L'impôt peut-il être « vert » ? ...

(Article rédigé pour le journal du SNUI par Vincent Drezet, 12 février 2007)

Tout le démontre : la défense de l'environnement s'installe au cœur du débat public dès le début de la campagne électorale. Le sujet n'est certes pas nouveau, de nombreux mouvements ont défendu la cause au cours des dernières années, mais il est certain que le débat a récemment semblé gagner en intensité à la faveur, notamment, du pacte écologique de Nicolas Hulot.

Développement durable, principe du pollueur-payeur, questions énergétiques, gestion des déchets, problématique de l'émission de gaz carbonique, limite à la croissance telle qu'elle est mesurée, gestion de l'eau... le thème peut se décliner à l'infini, avec au bout de la perspective le devenir de notre planète, et donc de l'humanité.

Protéger l'environnement est très légitimement perçu comme un impératif par une part croissante des opinions, en France et en Europe notamment. Mais protéger l'environnement pose par construction la question du modèle de développement, ce qui, dans un contexte de grandes inégalités entre pays, de forte concurrence et de course à la croissance, pose évidemment problème. Les égoïsmes nationaux prennent trop souvent le pas sur la solidarité. Malgré tout, la communauté internationale est de plus en plus amenée à considérer l'environnement comme une priorité.

Sans prétendre embrasser les différents aspects de cet enjeu essentiel, nous nous sommes intéressés à la question de la fiscalité écologique, de plus en plus présentée comme l'un des rares moyens de politique « active » dont disposent les pouvoirs publics, au-delà des déclarations d'intention et d'une prétendue prévention.

Le SNUI s'est toujours montré d'une grande prudence sur la question de la fiscalité écologique pour une raison simple : la fiscalité peut beaucoup, mais elle ne peut pas tout. La politique dite « environnementale » ne saurait en effet se borner à des mesures fiscales qui relèvent parfois plus du saupoudrage que d'une réforme en profondeur. Pour autant, le SNUI ne peut ignorer que le débat évolue rapidement. Il n'est évidemment pas question ici d'arrêter un ensemble de mesures constituant une fiscalité écologique, mais simplement d'approcher un sujet aux implications éminemment complexes.

Une fiscalité «par nature» légitime

Comment peut-on définir la fiscalité environnementale ?

Si l'on s'en tient aux approches de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) et de l'Union européenne, il s'agit de la fiscalité pesant sur les produits, services et équipements qui ont un effet potentiel ou avéré sur le comportement environnemental des agents économiques (ménages, entreprises).

En France, la question de la fiscalité écologique ne date pas d'hier : la taxe générale sur les activités polluantes et, plus récemment, la création d'incitations fiscales à l'impôt sur le revenu montrent que nous disposons déjà d'une certaine forme de fiscalité environnementale, mais notre principale «écotaxe» est la taxe intérieure sur les produits pétroliers, une taxe en réalité bien peu écologique !...

La fiscalité «verte» se veut donc incitative, son objectif principal est de modifier certains comportements préjudiciables à la préservation de l'environnement. Il s'agit de taxer la pollution, l'utilisation des ressources naturelles non renouvelables ou bien encore d'alléger les taxes sur les biens qui se situent dans la protection de l'environnement.

Mais appliquer le principe «pollueur payeur» ne peut se concevoir sérieusement que dans un but de réduction effective de la pollution : une taxe réellement incitative et efficace doit donc avoir un rendement le plus faible possible si elle atteint son but. Moins de pollution conduit en effet à payer moins d'écotaxes.

La théorie économique avance «l'internalisation» des coûts comme moyen de construire l'assiette d'une écotaxe. D'après cette théorie, les agents économiques doivent supporter le coût particulier de l'activité qui, utilisant une ressource rare ou non renouvelable, impose un sacrifice à la société en prenant la forme d'une privation actuelle et/ou future. Le coût social doit alors se refléter dans le prix, condition impérieuse d'un rôle efficace.

On mesure déjà les difficultés puisque ces «coûts sociaux» échappent totalement à la logique purement économique.

Les avantages théoriques seraient cependant les suivants : à moindre coût, se créerait un effet incitatif à l'adoption de technologies moins polluantes, la taxe serait plus efficace que la réglementation sur la pollution, puisqu'elle agit directement et concrètement sur les circuits économiques.

Deux points méritent cependant d'être soulevés : la réelle complexité des implications de ce type de fiscalité d'une part, le détournement dont cette théorie généreuse risque de faire l'objet d'autre part.

Une préoccupation vitale, une traduction qui reste à inventer

Pour évidente qu'elle puisse paraître, la théorie de l'internalisation des coûts s'avère particulièrement ardue à mettre en œuvre. Car définir une assiette fiscale précise est tout sauf chose aisée. Ainsi, une taxe est adaptée quand les sources de pollution sont fixes et les émissions précisément quantifiables, mais la pertinence est plus faible dans le domaine de la pollution de l'air par exemple, laquelle, quoique bien réelle, est plus difficilement mesurable.

La diversité des situations impose par ailleurs une multiplicité des écotaxes, source de complexité, d'incompréhension, voire d'inefficacité.

Enfin, inciter à modifier un comportement implique l'existence d'une alternative, d'un arbitrage possible des agents économiques : en l'absence de choix, ils seront des contribuables captifs et l'écotaxe ne fera que s'ajouter aux impôts existants, sans pour autant montrer une quelconque efficacité sur le plan écologique.

Les écotaxes ont cependant un réel pouvoir de séduction, puisqu'il est établi (et c'est un fait intéressant dans la conduite d'une politique fiscale) que le consentement à ce type d'impôt est supérieur au consentement à l'impôt «classique». Le risque est alors grand de voir les écotaxes détournées de leur raison d'être originelle. Les partisans de la théorie du «double dividende» l'ont bien compris.

Le principe du double dividende est le suivant : à niveau de prélèvements obligatoires constants, certains

préconisent de baisser le niveau des cotisations sociales et de créer des écotaxes. L'objectif est d'augmenter la fiscalité sur l'environnement et d'alléger la fiscalité sur le travail.

L'allègement du coût du travail est supposé favoriser la création d'emplois (c'est le premier dividende) tandis que la mise en place d'écotaxes doit avoir un impact écologique (c'est le deuxième dividende).

Oui, mais voilà... Outre que cette théorie remet sur la table l'allègement du coût du travail comme moyen de créer des emplois (alors que la Cour des Comptes a récemment dénoncé l'inefficacité de ce type d'allègements), tout dépend du type d'écotaxes et de l'architecture générale de la réforme fiscale qui serait mise en place. Quelle répercussion de la taxation ?... Dans le prix et sur le consommateur ? ...

Ces questions ne sont pas secondaires : plusieurs pays ont expérimenté cette piste sans résultat tangible sur les deux dividendes espérés. En effet, les écotaxes se sont souvent avérées être des droits indirects sur la consommation venus grever le pouvoir d'achat des ménages comme toute imposition de ce type.

En recherchant des recettes fiscales pérennes, les écotaxes ont été détournées de leur principe d'origine (assiette étroite, taux élevé) et ont abouti à un transfert de charge fiscale sur les ménages.

Alors que faire ? Réaffirmer d'abord que toute fiscalité écologique doit être pensée dans un but précis ; défendre et améliorer l'environnement sans rechercher une nouvelle source de recettes stables.

Le débat sur les fondements de la fiscalité écologique, sur son assiette et sur l'affectation des recettes doit donc se poursuivre prudemment, en prenant garde de ne pas succomber à une mode, ni à la tentation de courir après des objectifs équivoques.